

MEMO

Datum : 26 juni 2019

Aan : Bestuurders AB Regio

Van : Kopgroep gaswinning

Onderwerp : Advies Vaststellingsbesluit 2019-2020

Aanleiding

Uiterlijk 1 oktober 2019 moet de minister van EZK zijn vaststellingsbesluit voor de gaswinning voor het gasjaar 2019-2020 nemen.

Dit keer zal, op basis van de aangepaste Mijnbouwwet voor het eerst sprake zijn van een vaststellingsbesluit in plaats van een instemmingsbesluit. De belangrijkste wijziging is dat de minister niet meer dan nodig voor de leveringszekerheid zal winnen uit het Groningenveld. De NAM geeft door middel van operationele strategieën op welke wijze de winning plaats kan vinden. De NAM heeft op basis van de recente ramingen van GTS (1 februari 2019) over de leveringszekerheid een tweetal strategieën uitgewerkt. NAM heeft deze strategieën gerapporteerd aan de minister in een tweetal rapporten: OS en HRA. De minister heeft vervolgens zijn wettelijke adviseurs, waaronder de regionale overheden gevraagd om vóór 8 mei 2019 aan hem een advies uit te brengen over deze strategieën.

Advies uitvraag

De minister vraagt aan alle colleges van B&W, GS, de besturen van de waterschappen en de veiligheidsregio die onder de werking van het Groningenveld vallen om advies uit te brengen over de operationele strategieën van NAM voor het gasjaar 2019-2020. Specifiek verzoekt de minister te kijken welke van de voorgestelde operationele strategieën de voorkeur heeft op basis van de kennis van de regionale situatie.

Operationele strategieën NAM

De minister heeft NAM verzocht om twee verschillende operationele strategieën uit te werken, te weten:

- strategie 1 waarbij sprake is van een optimalisatie in de winning vanuit het uitgangspunt 'Grondsnelheid gewogen met bevolkingsdichtheid (Population weighted PGV)'
- strategie 2 waarbij sprake is van optimalisatie in de winning vanuit het uitgangspunt 'beperken aantal bevingen (Event Count)'

De strategieën kennen een gelijk productieniveau maar bij strategie 1 wordt er relatief meer gas gewonnen uit het oostelijk gedeelte van het gasveld en bij strategie 2 meer uit het zuidwestelijk gedeelte. Bij strategie 1 wordt namelijk het dichtbevolkte zuidwestelijk gedeelte ontzien en bij strategie 2 wordt een meer evenredige drukverdeling over het gehele veld aangehouden.

De belangrijkste conclusies uit de door NAM gemaakte analyse van de twee operationele strategieën worden hieronder gegeven:

1. *Dreiging ("hazard") of risico*

Dreiging en risico zijn twee termen die in het dagelijkse spraakgebruik vaak door elkaar heen worden gebruikt, maar een andere betekenis hebben. De dreiging (engels =hazard) wordt door NAM inzichtelijk gemaakt met de zogenaamde "hazard kaarten". Op deze kaarten is te zien welke maximale grondversnelling er op basis van modellering te verwachten is boven het Groningenveld. Risico is de kans maal effect. In het risicogedeelte van de HRA wordt berekend wat het risico is dat gebouwen met mensen erin instorten.

De hazard kaarten die gemaakt zijn laten zien dat Operationele Strategie 2 meer dreiging in het zuidwesten tot gevolg heeft in vergelijking met Operationele Strategie 1. De verschillen zijn echter klein. Door de hogere bevolkingsdichtheid in deze regio, door onder andere de aanwezigheid van de stad Groningen, zal bij Operationele Strategie 1 de bevolkingsdichtheid gewogen dreiging onder deze strategie lager zijn.

Een andere manier om de dreiging te duiden is door inzichtelijk te maken wat het verwachte aantal bevingen is en wat de mogelijke sterkte van de bevingen is die verwacht kunnen worden op basis van dreiging- en risicomodellen bij elk van de twee operationele strategieën. De onderstaande tabel laat de resultaten zien van de analyse van het verwachte aantal bevingen met een magnitude groter dan 1.5 met daarbij de kans op een zwaardere aardbeving. De verschillen zijn hier ook klein. Door de verminderde gaswinning neemt de seismiciteit de komende jaren af.

Jaar	Operationele Strategie:	# events M>1.5	M>3.6	M>4.0	M>4.5	M>5.0
2019	1 – "PwPGV"	16	12.6%	4.7%	1.0%	0.2%
2020	1- "PwPGV"	14	10.6%	3.9%	0.9%	0.2%
2019	2 – "Event Count"	16	12.3%	4.6%	1.0%	0.2%
2020	2- "Event Count"	13	10.0%	3.8%	0.8%	0.1%

2. *Schade*

Om inzichtelijk te maken hoeveel schade wordt verwacht door de gasproductie uit het

Groningenveld, is door NAM gemodelleerd hoeveel schade, die geen invloed heeft op de veiligheid, er bij de uitvoering van de beide operationele strategieën is te verwachten. Het blijkt dat dit nagenoeg gelijk is voor de beide strategieën (verschillen < 1%).

3. *Risico*

De hierboven genoemde dreiging krijgt (verdere) betekenis als deze gecombineerd wordt met de kwetsbaarheid van woningen. Een nieuwe woning die gebouwd is volgens de laatste bouwnormen zal in hetzelfde gebied een ander risico hebben dan een 100 jaar oude boerderij.

Er zijn verschillende manieren om risico te definiëren. De minister heeft aan NAM gevraagd twee soorten risico's te berekenen, één waarbij er vanuit wordt gegaan dat de mensen 100% van de tijd aanwezig zijn in hun huis (LPR), en één waarbij er wordt uitgegaan van een meer realistische aanwezigheidstijd (OIA). Deze modelmatige berekeningen combineren de hele oorzaak-gevolg keten, beginnend met de gasproductie en eindigend met schade en risico. De modellen zijn gevoed met de meest recente stand van de wetenschap rond seismiciteit in het Groningenveld en nemen alle relevante onzekerheden op een wetenschappelijk verantwoorde wijze mee.

De belangrijkste uitkomsten van de HRA 2019 ten opzichte van de HRA 2018 zijn:

- De kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning;
- Betere kennis van de gebouwen heeft geleid tot een actualisering van de zogeheten Exposure Database, waarin kwetsbare gebouwen zijn opgenomen. Dit is vooral gebeurd door het toevoegen van informatie uit bouwtekeningen en van een groot aantal individuele inspecties van gebouwen;
- De afzonderlijke typologieën van gebouwen in Groningen zijn verder verfijnd, hierdoor kan beter worden bepaald of een gebouw aan de Meijdam-norm voldoet.

Dit heeft tot gevolg dat minder gebouwen een risico lopen niet aan de Meijdam norm te voldoen, met als uitzondering de typologie "boerderijen met schuur".

Jaar	Operationele Strategie:	# gebouwen met LPR >10 ⁻⁵ /jaar	# gebouwen met OIA >10 ⁻⁵ /jaar
2019	1 - "PwPGV"	796	403
2020	1- "PwPGV"	434	277
2019	2 - "Event Count"	780	402
2020	2- "Event Count"	385	224

4. *Fluctuaties*

De wijze waarop de productievolumes verdeeld worden over het Groningenveld heeft ook invloed op de grootte van de regionale productiefunctuaties. Bij een sterke voorkeursonttrekking uit bepaalde productielocaties, bijvoorbeeld vanuit het zuidoosten, zullen op momenten van hoge vraag overige productielocaties moeten worden opgeregeld. Aangezien deze productielocaties op andere momenten weinig of niets produceren leidt dit tot grotere en frequentere variaties in de desbetreffende productievolumes. Deze fluctuaties moeten binnen bepaalde bandbreedtes gehouden worden. Dit is niet altijd mogelijk. Operationele Strategie 1 heeft een significant lager niveau van overschrijdingen van deze bandbreedtes (21% van de tijd) dan Operationele Strategie 2 (46% van de tijd).

Onderstaande tabel geef op kwalitatieve wijze op een vijftal hoofdcriteria voor NAM een vergelijking tussen de twee uitgewerkte operationele strategieën.

	Operationele Strategie 1	Operationele Strategie 2
Schade (DS1)	+/-	+/-
Aantal gebouwen LPR > 10 ⁻⁵ (# 2019/2020)	+/- (796/434)	+/- (780/385)
Aantal overschrijdingen fluctuatiebandbreedte minimaal	21 % (+/-)	46 % (-)
Operationele uitvoerbaarheid	+	-
Laagste energieverbruik / CO ₂ emissie	+	-

Conclusie kopgroep obv operationele strategieën NAM

De minister vraagt de Groninger overheden te kijken welke van de voorgestelde operationele strategieën de voorkeur heeft op basis van de kennis van de regionale situatie. We zijn hiermee als Groninger overheden in een andere positie terechtgekomen dan in andere jaren. Waar we voorheen als regio 'vrij gemakkelijk' eensgezind konden adviseren tekent zich nu de ontwikkeling af dat 'gekozen moet worden tussen risico's in bepaalde gebieden van de provincie'. Dit zal mogelijk gevolgen hebben voor de uniformiteit van de advisering van de Groninger overheden.

De keuze die eenvoudig gezegd voorligt is:

- a. Wordt geadviseerd voor Operationele Strategie 1 dan wordt gewonnen in de clusters Zuidoost, Zuidwest en Bierum en dan:
 - is de bevolkingsdichtheid gewogen dreiging in deze strategie lager omdat de winning meer verdeeld over het gebied plaatsvindt
 - is de dreiging van het verwachte aantal bevingen iets hoger dan bij strategie 2.
 - is de schade aan de gebouwen in deze strategie nagenoeg gelijk aan de andere strategie
 - is de kans op overschrijding van de bandbreedte 21 %

- b. Wordt geadviseerd voor Operationele Strategie 2 dan wordt alleen gewonnen in de clusters Zuidoost en Zuidwest (en worden de andere clusters ingezet bij momenten van hoge vraag) en dan:
 - is de bevolkingsdichtheid gewogen dreiging in deze strategie hoger omdat de winning met name aan de zuidkant van de provincie plaatsvindt,
 - is de dreiging van het verwachte aantal bevingen iets lager dan bij strategie 1.
 - is de schade aan de gebouwen in deze strategie nagenoeg gelijk aan de andere strategie
 - is de kans op overschrijding van de bandbreedte 46%.

Ontbreken van voldoende gegevens

Om tot een goede keuze in de advisering te kunnen komen moeten we als regio echter wél over de juiste en voldoende gegevens beschikken, hetgeen nu niet het geval is. We beschikken nu niet over:

- de vertaling van de HRA naar **het aantal te versterken woning per gebied**. Hierdoor hebben we geen beeld hoeveel huizen (extra) versterkt moeten worden in iedere strategie.
- Ook hebben we geen beeld waar deze huizen precies in het gebied staan en in hoeverre er overlap is met de huizen die nu als in de lokale versterkingsplannen zijn opgenomen.
- Ook hebben we geen beeld van de maatschappelijke ontwrichting waar in beide strategieën sprake van is, hetgeen de minister op grond van zijn nieuwe artikel 52 lid d wel moet meewegen.

Pas wanneer we over als regio over deze gegevens beschikken kunnen we een goed onderbouwd advies aan de minister geven over de keuze tussen de strategieën.

Advies voor 2019-2020

We zien dat de minister in de afgelopen periode binnen het gasdossier veel in werking heeft gezet en zowel aan de knop 'terugbrengen niveau gaswinning' als aan de knop 'versterkingsopgave en schade-afhandeling' draait. Echter lopen de versterking en de schade-afhandeling nog niet naar behoren en is er nog steeds geen sprake van dat onze inwoners evenveel risico lopen als in de rest van Nederland. In de wetenschap dat de versterking en de schade voor het gasjaar 2019-2020 niet afdoende geregeld zullen zijn rest de minister niet meer en minder dan nog verder aan de knop 'terugbrengen niveau gaswinning' te draaien.

Op grond van de leveringszekerheid adviseert GTS de minister om voor het gasjaar 2019-2020 in totaal 15,9 mld m³ uit Groningenveld te winnen. Hiermee is het Groningenveld het sluitstuk van het benodigde gas. Ons advies aan de minister luidt om meer met behoud van leveringszekerheid meer gas van elders te betrekken en het Groningenveld nog meer te ontzien vanuit het principe better safe than sorry.

Samengevat wordt voorgesteld te adviseren:

- Primair: het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager vast te stellen van 15,9 mld m³ op basis van de graaddagenformule;
- Subsidiair: vanwege de grote onzekerheden en het ontbreken van een onderbouwing voor de Operationele Strategieën te kiezen voor het voorzorgprincipe "Better safe than sorry".

Bovenstaand advies kan voor het gasjaar 2019/2020 nog door alle overheden worden overgenomen.

Tijdpad advies

Het tijdpad om het advies naar alle colleges te brengen is ziet er als volgt uit:

- 26 april raamwerk advies ter bespreking in AB regio
- 29 april raamwerk in route naar gemeenten
- 7 mei vaststelling advies in ieder college/bestuur
- 8 mei uiterlijke verzenddatum advies aan EZK

Vaststelling advies in ieder college

Evenals voorgaande jaren is het van belang dat ieder college zelf een besluit over het advies neemt en dit aan het ministerie stuurt. Het staat ieder college vrij het raamwerk voor het advies over te nemen en eventueel een eigen couleur locale aan het advies toe te voegen. Het is ook aan ieder college om te bepalen in hoeverre de eigen gemeenteraad of Staten worden betrokken bij het advies. Belangrijk is dat het advies uiterlijk 8 mei aan het ministerie wordt gezonden.

Communicatie

Bij het vorige advies in 2018 is besloten als regio een gezamenlijk persbericht op te stellen. Voorwaarde hiervoor is dat provincie en gemeenten het advies onverkort overnemen in hun colleges. Indien hiertoe wordt besloten kan door de gezamenlijke communicatieadviseurs gewerkt worden aan een persbericht dat dan op 7 mei 2019 verspreid kan worden.

Advies

1. Instemmen met het raamwerk voor het advies aan de minister op de Operationele Strategieën van NAM
2. Besluiten of over dit advies op 7 mei 2019 een gezamenlijk persbericht uitgebracht moet worden.